

Гражданская и этатистская модели федерализма

Принципиальные различия в толковании идеи федерализма, а также в функционировании федеративных отношений на Западе и в нашей стране, позволяют выдвинуть предположение о существовании двух самостоятельных видов федеративных систем. Рассмотрим сначала основные теоретические концепции, ставшие основой западного понимания федерализма.

Французский просветитель Шарль Луи Монтескье, будучи убежденным республиканцем, искал средства для обеспечения стабильного существования государств с народным правлением. Он писал, что небольшие республики погибают от внешнего врага, а большие - от внутренней язвы, имея в виду гражданские войны и узурпацию власти. В качестве спасительного средства Монтескье предлагает федеративную республику, давая ей следующее определение: «Эта форма правления есть договор, посредством которого несколько политических организмов обязываются стать гражданами одного - более значительного государства, которое они пожелали образовать» (1). Предложенный Монтескье тип федеративной республики нельзя рассматривать лишь как конфедерацию нескольких государств, созданную для оборонительного союза, против общего внешнего врага. Согласно Монтескье, федерация призвана также выполнять функцию обеспечения свободы граждан, союза от внутренних посягательств: «Если случится какая-нибудь смута в одном из членов союза, то прочие могут прекратить ее. Если где-либо возникнут какие-нибудь злоупотребления, то они могут быть исправлены свободными от подобных злоупотреблений членами федерации» (2).

Идейные основоположники американской федеративной системы А. Гамильтон, Д. Джей, и Д. Мэдисон рассматривали федерализм как одно из важнейших средств обеспечения фундаментальных принципов либерализма - неотчуждаемых прав каждого индивида на жизнь, свободу и собственность. В этой связи в одной из статей «Федералиста» написано: «В той же степени, в какой мы радуемся и гордимся званием республиканцев, должно нам всеми силами лелеять в себе дух и поддерживать звание федералистов» (3).

А. Гамильтон, Д. Джей и Д. Мэдисон были озабочены, прежде всего, отсутствием политического единства между американскими штатами. В первые годы после обретения независимости от

английской метрополии существовала большая вероятность того, что штаты вступят в конфликты, в том числе и военные, друг с другом по различным причинам. Штаты «по необходимости укрепят исполнительную власть в системе правления, а это приведет к тому, что они во все возрастающей степени склонятся к монархии. Сама сущность войны увеличивает исполнительную власть за счет законодательной» (4). По мнению федералистов, без создания централизованного государства американцы не смогут сохранить завоеванную в революции свободу: «Если мы разъединимся /.../, мы очень быстро окажемся в тех же затруднительных обстоятельствах, как и континентальные державы Европы, - наши свободы, будут жертвой средств, потребных для защиты против честолюбивых приязней и взаимной ревности» (5).

Существовавшая в то время конфедерация американских штатов показала свою неустойчивость. Анализируя причины слабости конфедерации, федералисты верно схватили суть проблемы: «Величайшим и самым большим пороком существующей конфедерации является принцип законодательства штатов или правительств в их корпоративном или коллективном качестве в противовес индивидуумам, из которых они состоят» (6). В самом деле, союзное правительство создавалось не самими американскими гражданами, а штатами, и потому находилось в полной зависимости от последних. Правительство Соединенных Штатов издавало законы в отношении штатов как членов Союза. Эти законы не распространялись непосредственно на граждан Америки.

На практике союзные законы выглядели не более чем рекомендации, которые штаты соблюдали или игнорировали по своему усмотрению. Федералисты предложили решение проблемы единства страны: «Мы должны распространить власть Союза на личность граждан, т.е. тех, кем только, и должно править» (7). Соответственно увеличившимся полномочиям, союзное правительство должно получить и более легитимный источник своего происхождения: «Структура Американской Империи должна покоиться на прочном основании согласия народа. Потоки национальной мощи должны вытекать непосредственно из этого чистейшего источника всей законной власти» (8).

Выступая за создание сильного центрального правительства, А. Гамильтон, Д. Джей и Д. Мэдисон неоднократно подчеркивали необходимость федерации. Федеративная система может выступить как важный гарант сохранения свободы внутри государства: «Власть почти всегда соперничает с властью. Союзное правительство всегда готово положить конец узурпации правительств штатов, а они в свою очередь также отнесутся к союзному правительству. /.../ Если

права народа нарушаются на одной из чаш весов, он может использовать другую в качестве противовеса» (9).

Французский политический мыслитель А. де Токвиль смог четко определить суть федерализма на основе сформировавшейся к его времени федеративной системы США. Токвиль подчеркивает принципиально новые моменты в американском федерализме, придающие демократизм и устойчивость всей государственной системе.

Токвиль искренне убежден в том, что источником власти в демократическом государстве является народ. Принцип народовластия характеризуется, прежде всего, тем, что народ сам выбирает себе форму правления, государственное устройство и органы власти, принимает активное участие в управлении страной. Соответственно вектор образования государственной структуры должен быть направлен «снизу вверх». Токвиль отмечает, что в Америке «политическая жизнь зародилась непосредственно в рамках самой общины», вначале общины «не подчинялись никому или же, если и подчинялись, то, весьма незначительно. Таким образом, они не получили власть извне; наоборот, они сами как бы уступили часть своей, независимости штату» (10). Далее, сравнивая власть Союза и власть штата, Токвиль делает вывод, что «первая из них - нововведение, вторая же родилась одновременно с самим народом» (11). На первый взгляд может показаться, что выстраивается простая вертикальная цепочка по передаче части народного суверенитета от общины к штату, и от штата к Союзу. Но Токвиль отвергает предположение о договорном происхождении Соединенных Штатов. Союзное государство было образовано не штатами, а самим американским народом. «В Америке Союз, управляет не штатами, а простыми гражданами. Когда федеральное правительство намеревается собрать налоги, оно обращается не к властям Массачусетса, а к каждому жителю этого штата.

Прежние федеральные правительства имели дело с целыми народами, тогда как американский Союз - с отдельными личностями» (12). Таким образом, в качестве источника происхождения и власти штата, и власти Союза выступает непосредственно американский народ. Из этого утверждения можно сделать, по крайней мере, два важных вывода. Во-первых, Союз образовали не этнические, языковые, религиозные, региональные или иные группы населения, а граждане как индивиды, представляющие свои личные интересы и интересы всей американской нации в целом. В результате этого Соединенные Штаты, несмотря на федеративный характер государства и полиэтнический состав населения, представляют собой относительно сплоченное общество, осознающее себя единой нацией.

Так, Токвиль на страницах своей книги не перестает удивляться американскому чувству патриотизма, глубоко развитому в каждом гражданине США. Во-вторых, общий источник происхождения делает органы власти штатов и Союза равными, друг другу, что порождает независимые отношения между ними и исключает возникновение вертикальной структуры управления. Токвиль отмечает: «Поскольку должностные лица повсюду являются выборными или как минимум несменяемыми вплоть до окончания срока действий их полномочий, в Соединенных Штатах нигде не могла возникнуть иерархическая структура власти. В этой стране существует почти столько же независимых чиновников, сколько и должностей» (13).

На основе теоретических взглядов В.И. Ленина была создана отличная от западной отечественная модель федеративных отношений, которая до сих пор составляет основу современной Российской Федерации. Рассмотрим ленинскую концепцию «социалистической федерации».

Вслед за Марксом и Энгельсом, Ленин был решительным противником федерации до апреля 1917 года. Отрицание федерации осуществлялось в рамках критики идеи государства и буржуазного в частности. Кроме того, Ленин рассматривал федерацию с точки зрения эффективного функционирования новой революционной власти. Считая федерализм нецелесообразным, прежде всего для хозяйственного управления, Ленин отвергал его руководствуясь принципом государственного утилитаризма.

Однако позже именно принцип государственного утилитаризма в сочетании с доминирующим прагматизмом изменили отношение Ленина к идее федерации.

Ленин пришел к идее федерации через национальный вопрос, остро стоявший в России. Стремясь выбить из рук национальной буржуазии козыри в виде лозунга борьбы за независимость своей нации, Ленин говорит о необходимости экономического и политического самоопределения всех российских наций, вплоть до их права на отделение. В ответ на возражения оппонентов, что это приведет к территориальному распаду единого государства, Ленин прагматично замечает, что бывшие угнетенные нации Российской империи уже стали реальной политической силой, поэтому «не признавать того, что есть - нельзя: оно само заставит себя признать» (14).

Но ленинская аргументация свободы отделения строится не только на политическом прагматизме, но и на теоретической позиции, согласно которой нация должна пройти все формационные стадии своего социально-экономического развития. Для ранней стадии развития капиталистических отношений характерно стремление буржуазии к со-

зданию единого национального государства для извлечения из этого максимальной экономической прибыли. Однако, высшая капиталистическая стадия - империализм - неизбежно порождает непримиримое противоречие: объединенный международный капитал растит своего «могильщика» - международный пролетариат. Поэтому на более позднем этапе своего развития капитализм в лице мировой буржуазии становится главным препятствием на пути сближения и окончательного слияния всех наций, вполне созревших для этого по социально-экономическим показателям. Основой для объединения наций может послужить только интернациональное пролетарское движение.

В этой связи Ленин отвергает безусловное требование независимости наций, национальный вопрос он подчиняет классовым интересам международного борющегося пролетариата: «Социал-демократия, как партия пролетариата, ставит своей положительной и главной задачей содействие самоопределению не народов и наций, а пролетариата в каждой национальности» (15).

Основными принципами социалистической федерации, по Ленину, должны были явиться пролетарская сущность объединяющихся советских республик, добровольность их объединения, равноправность, демократический централизм. На практике ленинский тип федерации помог большевистской власти установить жесткий административный контроль над окраинными национальными территориями развалившейся Российской империи, где националистические настроения оказались гораздо сильнее чувства пролетарского интернационализма. Создание социалистической федерации имело цель через проявление национального самосознания российских народов включить их в процесс большевистской централизации.

Наделив национальные группы территориальным признаком, и включив их официальных представителей в структуру государственной власти, Ленин практически осуществил огосударствление интересов различных наций в советской федерации. На основании социалистического тезиса об отождествлении власти и народа, национальной республиканской власти стала приписываться воля всего народа соответствующей республики. Прямым следствием огосударствления интересов национальных групп явилось огосударствление федеративных отношений в СССР, которые стали рассматриваться не более как взаимоотношения органов государственной власти разных уровней.

Рассмотрение федерализма как системы взаимоотношений между разными уровнями государственной власти является господствующим в современной российской теории и практике. Например, именно так трактует федеративные отношения специально

посвященный федерализму энциклопедический словарь (16). Г.В. Каменская считает, что единственной функцией федерализма является «институционализация компромисса между центробежными и центростремительными тенденциями развития политического сообщества» (17). Схожих точек зрения на федерализм придерживаются Э.В. Тадевосян, Л.М. Карапетян, А. Шестопал, Д.А. Ковалев, Б.С. Эбзеев, Г.Т. Тавадов, Б.А. Барганджия и др.

Итак, если взять в качестве критерия цель и функции федерализма, то на основании рассмотренных выше концепций можно выделить две основные модели федеративных систем. Первая модель является материальным воплощением западных федералистских концепций, определяющих федерализм как систему взаимоотношений государственной власти и гражданского общества. Федеративная система этого типа призвана обеспечить дополнительный контроль общества над государственной властью, защитить свободу граждан за счет создания автономных от государства общественных структур, расширения местного самоуправления. Поэтому рассматриваемая нами первая модель может быть названа гражданским федерализмом. Ее основные характеристики следующие:

- Федеративные отношения возникают в обществах с четко выраженным индивидуалистическим мировоззрением (США, Канада, Германия, Австрия, Швейцария и др.). Граждане таких обществ воспринимают себя, прежде всего как самостоятельных индивидов. Основной характеристикой личности становится не принадлежность к какому-либо коллективу (национальному, религиозному, региональному), а собственные уникальные качества индивида. Полное раскрытие такой личности возможно лишь в условиях максимальной свободы. Обеспечение индивидуальной свободы становится основной функцией государственной власти.

- В индивидуалистических обществах четко обозначена правовая граница между гражданами и государственной властью. Государственная власть осуществляет свои полномочия на основе передаваемой ей части суверенных прав граждан. Гражданский федерализм выступает как средство взаимодействия граждан и государства.

- В условиях гражданского федерализма, суверенные права граждан делегируются в двух направлениях - центральной государственной власти и государственной власти субъекта федерации. Имея общий источник происхождения, центральная и региональная власти равноправны в отношениях друг с другом, что создает независимые отношения между ними.

- Участниками федеративных отношений становятся граждане, государственная власть субъектов федерации и центральная госу-

дарственная власть, причем, именно граждане являются первопричиной федерализма, его главным действующими лицами. За счет вертикального дробления структуры управления, сопровождаемого рассредоточением власти по регионам, гражданский федерализм выполняет функции обеспечения индивидуальной свободы граждан от государственного произвола, поддержания демократической политической системы.

Вторая точка зрения на федерализм рассматривает его как взаимодействие между собой нескольких государственных форм центра и регионов, протекающее строго в рамках властной структуры. Федеративная модель данного типа призвана обеспечивать стабильность в традиционном обществе с преимущественно национально-региональным коллективистским мировоззрением, сохранять целостность государства со сложным составом населения. Поэтому, вторая модель может быть названа этатистским федерализмом. Она характеризуется следующими чертами:

- Федеративные отношения этатистского типа возникают в обществах, разделенных (прежде всего по национально-культурному и территориальному параметрам) на большие замкнутые социальные группы (Россия, Индия, Нигерия и др.). С одной стороны, целью создания федерации является широкое привлечение таких ранее бесправных групп населения, к совместному государственному управлению, соответственно этатистский федерализм мыслится как система межколлективных отношений в рамках одного общества. С другой стороны, создание федерации такого типа сопровождается установлением «сверху» контроля за функционированием национально-региональных групп, направлением их деятельности на решение общегосударственных задач. Тем самым при формировании национального самосознания и политических интересов национально-региональных групп удается предотвратить сепаратизм и сохранить территориальную целостность государства.
- Формальным выразителем политической воли национально-региональной группы становится государственная власть, образованная на территории компактного проживания данной группы. Региональная государственная власть получает частичный суверенитет (право на собственную конституцию, на издание законов, на самостоятельное формирование местной политической элиты, на соучастие в управлении государством и т.п.). Таким образом, подлинным субъектом федеративных отношений становится не региональная группа населения, а ее политический представитель - региональная, государственная власть. В результате огосударствления межколлективных отношений этатистский федерализм пред-

стает как взаимодействие центрального и регионального уровней государственной власти. Только они становятся юридическими и фактическими участниками федерализма.

- Региональная государственная власть носит, производный от «центра» характер и функционирует на основе передаваемых ей «сверху» части суверенных прав. Поэтому неперенным атрибутом этатистского федерализма являются иерархические отношения между «верхними» и «нижними» уровнями государственной власти. Этатистский федерализм не может носить договорной характер. Данная форма государственного устройства может быть образована лишь в изначально унитарном государстве путем расширения самостоятельности регионов. Этатистский федерализм выступает средством преодоления центробежных тенденций в сложноорганизованном обществе.

-
1. Монтескье Ш. О духе законов //Избранные произведения. М., 1955. С. 268.
 2. Там же. С. 269.
 3. Федералист: Политическое эссе А. Гамильтона, Д. Джея, Д. Мэдисона. М., 1994. С. 86.
 4. Там же. С. 68.
 5. Там же. С. 71.
 6. Там же. С. 113
 7. Там же. С. 114.
 8. Там же. С. 161.
 9. Там же. С. 191-192.
 10. Токвиль де А. Демократия в Америке. М., 1993. С. 68.
 11. Там же. С. 140.
 12. Там же. С. 133.
 13. Там же. С. 80.
 14. Ленин В.И. Из «Доклада о партийной программе 19 марта». // В.И. Ленин о национальном и национально-колониальном вопросе. М., 1956. С. 481.
 15. Ленин В.И. Национальный вопрос в нашей программе. // В.И. Ленин о национальном и национально-колониальном вопросе. М., 1956. С. 13.
 16. Федерализм: Энциклопедический словарь. М., 1997. С. 224-245.
 17. Каменская Г.В. Больше федерализма - больше демократии? // Вестник МГУ. Сер. 12: Политические науки. 1997. №4. С. 87.